



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Reykjavíkurborg
vt. Dagur B. Eggertsson borgarstjóri
Tjarnargötu 11
101 Reykjavík

Reykjavík, 17. júlí 2019
Tilv.: 1305018

Efni: Tilmæli vegna samningsmarkmiða Reykjavíkurborgar og viðræðna við olíufélögin - helmingsfækkun bensínstöðva

Samkeppniseftirlitið sendir bréf þetta vegna fundar borgarráðs þann 9. maí 2019. Á fundinum samþykkti borgarráð tillögu borgarstjóra að samningsmarkmiðum vegna áformaðra viðræðna Reykjavíkurborgar við rekstraraðila og lóðarhafa bensínstöðvarlóða í Reykjavík. Greinargerð fylgdi með tillögunni, dags. 7. maí 2019, þar sem samningsmarkmið sveitarfélagsins eru nánar útfærð. Í bréfi þessu er að finna tilmæli Samkeppniseftirlitsins vegna samningsmarkmiða og viðræðna borgarinnar við olíufélögin.

Samþykkt tillaga Reykjavíkurborgar um fækkun eldsneytisstöðva

Samkvæmt hinni samþykktu tillögu mun Reykjavíkurborg stofna sérstaka samninganefnd til að leiða fyrirhugaðar viðræður við rekstraraðila bensínstöðva og gera drög að samningum við aðilanna í samræmi við samningsmarkmið borgarinnar.

Framangreind samningsmarkmið Reykjavíkurborgar virðast aðallega kveða á um það markmið að endurnýja ekki útrunna lóðarleigusamninga um bensínstöðvar nema að verulega takmörkuðu leyti, í því skyni að fækka bensínstöðvum innan sveitarfélagsins um helming. Í áðurnefndri greinargerð er vísað til aðalskipulags 2010-2030 í þessu samhengi, loftlagsstefnu Reykjavíkurborgar frá 2016, og loks niðurstöðu vinnuhóps umhverfis- og skipulagssviðs (USK), skrifstofu eigna og atvinnuþróunar (SEA), og borgarlögmans.

Þá staðfesti borgarstjóri í fjölmiðlum sama dag og umrædd tillaga var samþykkt, að markmiðið með fyrirhuguðum viðræðum við olíufélögin væri að fækka bensínstöðvum í borginni um helming og stefnt væri að slíkri fækkun fyrir árið 2025.

Fyrri tilmæli til Reykjavíkurborgar

Í tengslum við markaðsrannsókn Samkeppniseftirlitsins á eldsneytismarkaði sendi eftirlitið álit til Reykjavíkurborgar um samkeppnishömlur á eldsneytismarkaði vegna skipulagsmála borginnar og stefnu hennar hvað varðar eldsneytisstöðvar, nánar tiltekið álit nr. 2/2017, *Samkeppnishömlur á eldsneytismarkaði – Álit til Reykjavíkurborgar vegna skipulagsmála*, dags. 4. apríl 2017.¹ Afrit af álitinu er meðfylgjandi.

¹ Samkeppniseftirlitið hóf markaðsrannsókn á eldsneytismarkaði hinn 5. júní 2013 á grundvelli c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Markaðsrannsóknin felur í sér athugun á því hvort grípa þurfi til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni á umræddum markaði almenningi til tjóns.



Í beinum tengslum við fyrirætlan Reykjavíkurborgar um viðræður við olúfélögin um lóðarmál þeirra og helmingsfækkun eldsneytisstöðva á næstum árum, vill Samkeppniseftirlitið áréttta tilmæli sín í áður nefndu álit nr. 2/2017. Í umræddu álit var m.a. eftirfarandi niðurstöðum og tilmælum Samkeppniseftirlitsins beint til Reykjavíkurborgar:

Samkeppnishindranir

- Samkeppniseftirlitið taldi stefnu Reykjavíkurborgar hvað varðar eldsneytisstöðvar og framkvæmd hennar samkeppnishamlandi. Framkvæmdin væri skýrt dæmi um skaðsemi þess að huga ekki að áhrifum skipulags og lóðaúthlutana á samkeppni;
- Að mati Samkeppniseftirlitsins var stefna Reykjavíkurborgar um fækkun eldsneytisstöðva talin hafa skapað hindranir fyrir nýja og smærri keppinauta á eldsneytismarkaði;
- Nýjir eða smærri aðilar á eldsneytismarkaði hefðu eðli máls samkvæmt engar eða fáar eldsneytisstöðvar innan sveitarfélagsins í upphafi starfsemi sinnar og því ekki í aðstöðu til að loka bensínstöð á móti nýrri mögulegri lóð, sem var talið fela í sér aðgangshindrun og minnka líkur á samkeppni. Þar með myndu líkur á virkara samkeppnislegu aðhaldi gagnvart starfandi félögum minnka, en slík samkeppni gæti knúið starfandi félög til að hagræða og e.a. loka óarðbærum stöðvum. Þess í stað gæti stefna borgarinnar leitt til þess að starfandi félög haldi að sér höndum við hagræðingu og lokun stöðva.

Aðgerðir til eflingar samkeppni

- Reykjavík var talin vera mikilvægasti smásölumarkaðurinn fyrir eldsneyti á bifreiðar og ákvarðanir borgarinnar í lóðamálum gætu haft alvarlegar afleiðingar á samkeppni á landsvísu;
- Rannsóknir hafi sýnt að verð sé að jafnaði lægra á eldsneytismörkuðum þar sem sjálfstæðir smásalar eða matvöruverslanir selja eldsneyti. Til að efla samkeppni væri ákjósanlegast að Reykjavíkurborg heimilaði aðilum að setja upp bensínstöðvar með minni yfirbyggingu;
- Samkeppniseftirlitið beindi því til Reykjavíkurborgar að leita leiða til að ná markmiðum sínum án þess að þau feli í sér svo alvarlegar samkeppnishindranir, og beita sér fyrir aðgerðum til að draga úr þeim samkeppnishindrunum sem leiða af stefnu borgarinnar varðandi eldsneytisstöðvar.

Stefna Reykjavíkurborgar um eldsneytisstöðvar sem vitnað var til í framangreindu álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2017 virðist enn vera við lýði. Að mati Samkeppniseftirlitsins er framangreint álit og tilmæli eftirlitsins til Reykjavíkurborgar því enn viðeigandi.

Afar brýnt er að borgin taki tilmælin alvarlega, enda má leiða sterkar líkur að því að fyrrgreind stefna borgarinnar hafi hindrað samkeppni og þar með leitt til tjóns fyrir neytendur.

Tilmæli í tengslum við viðræður við olúfélög

Samkeppniseftirlitið tekur undir með Reykjavíkurborg að fjöldi eldsneytisstöðva er umtalsverður en eins og bent var á í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2015, hefur eldsneytisstöðvum í Reykjavík fjölgað hlutfallslega meira en íbúum á sl. áratugum. Endurspeglast það í því að íbúum í Reykjavík á hverja eldsneytisstöð hefur fækkað úr um 4 þúsund árið 1983 í um 2.700 árið 2010. Þrátt fyrir mikinn fjölda eldsneytisstöðva telur



Samkeppniseftirlitið rétt að áréttta að mikilvægt sé að aðgerðir borgarinnar sem snúa að því að fækka eldsneytisstöðvum hafi ekki skaðleg áhrif á samkeppni.

Vegna fyrrgreindra samningsmarkmiða Reykjavíkurborgar og viðræðna við olúfélögin beinir Samkeppniseftirlitið því þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar, þar á meðal hinnar sérstöku samninganefndar, að meta samkeppnisleg áhrif samningsmarkmiða borgarinnar um fækkun bensínstöðva og niðurstöðu viðræðna hinnar sérstöku samninganefndar áður en endanleg ákvörðun verður tekin um aðgerðir borgarinnar. Í því samhengi er t.a.m. mikilvægt að fækkunin muni ekki leiða til þess að minni keppinautar á markaði geti ekki veitt virkt samkeppnislegt aðhald, en ljóst er að fækkun hjá þeim hefur hlutfallslega meiri áhrif en hjá stærri keppinautum. Samkeppniseftirlitið beinir því jafnframt til borgarinnar og samninganefndarinnar að taka mið af framangreindum tilmælum eftirlitsins til sveitarfélagsins í áliti nr. 2/2017.

Samkeppniseftirlitið vekur að lokum athygli á áliti nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*, og samkeppnismati OECD² en þar má finna einfalda leiðarvísa til þess að meta samkeppnisleg áhrif laga, reglna og stjórnvaldsákvæðana opinberra aðila.

Til að mynda hvetur Samkeppniseftirlitið borgina til þess að spyrja eftirfarandi spurninga við reglusetningu til að meta samkeppnisáhrif, en leiðarvísirinn getur einnig átt við áætlanagerð og undirbúning stjórnvaldsákvæðana líkt og þá átaksaðgerð að fækka bensínstöðvum um helming:

- i. Eykur ákvörðun líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkaðist með beinum eða óbeinum hætti?*
- ii. Takmarkar ákvörðun möguleika fyrirtækja til þess að mæta samkeppni?*
- iii. Takmarkar ákvörðunin frumkvæði fyrirtækja til að stunda samkeppni með virkum hætti?*

Ef einhverri af framangreindum spurningum er svarað játandi er fullt tilefni fyrir Reykjavíkurborg til að framkvæma ítarlegri greiningu á samkeppnislegum áhrifum viðkomandi ákvörðunar eða áætlanagerðar, og rannsaka eftirfarandi atriði:

- 1. Skilgreina markað - í því felst lýsing á þeirri vöru og/eða þjónustu sem ákvörðun nær til og lýsing á fyrirtækjum sem starfa á slíkum mörkuðum.*
- 2. Lýsa þeirri takmörkun sem felst í ákvörðuninni - þ.e. lýsa þarf því um hvers konar takmörkun á samkeppni er að ræða.*
- 3. Greina afleiðingar - kanna þarf hvaða afleiðingar reglusetning eða ákvörðun hefði fyrir samkeppni á markaði, t.d. myndi verð hækka, væri dregið úr líkum á innkomu nýrra fyrirtækja, væri dregið úr hvata fyrirtækja til keppa eða annað?*
- 4. Lýsa markmiðum með ákvörðuninni - skýra þarf frá því hvaða markmiðum er verið að reyna að ná með ákvörðun eða reglusetningu borgarinnar.*
- 5. Greina ávinning - skilgreina þarf þann ávinning sem hlýst af ákvörðuninni.*
- 6. Rökstyðja val (vægasta úrræðið) - rökstyðja að um sé ræða vægasta úrræði til að ná þeim markmiðum sem stefnt var að.*

² Vefslóð: <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>



Miða leiðbeiningarnar fyrst og fremst að því að lágmarka neikvæð samkeppnisleg áhrif án þess að undirliggjandi markmiðum, í þessu samhengi fækkun eldsneytisstöðva, sé stefnt í hættu.

Samkeppniseftirlitið óskar eftir viðbrögðum við erindi þessu, eigi síðar en 30. september nk.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Halldór Hallgrímsson Gröndal